

# JUSTIÇA CIDADANIA &

CONSTITUIÇÃO  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

ISSN 1807-779X  
Edição 103 - fevereiro de 2009  
R\$ 16,90

**TARSO GENRO**  
**O MINISTRO DA CIDADANIA**

**Editorial: ESPERANÇAS & RESPONSABILIDADES**

# GREVE DE SERVIDORES

## SUPREMO DEU EFETIVIDADE AO MANDADO DE INJUNÇÃO

Fernanda Mendonça dos Santos Figueiredo

Advogada

### O problema

Há muito se discute acerca da legitimidade do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, não somente pela importância que o assunto requer, tendo em vista o princípio da continuidade que permeia o serviço público, mas também por se tratar de um direito previsto constitucionalmente.

O artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, reconheceu o direito de greve para os servidores públicos. Essa determinação está nas Disposições Gerais do Capítulo referente à Administração Pública. No entanto, ao dizer que o direito seria exercido nos limites definidos por lei específica, o legislador acabou por torná-lo norma programática; isto é, sem validade imediata, enquanto não regulada.

Posteriormente, em 28 de junho de 1989, publicou-se a Lei nº 7.783, que definiu a greve em diversos serviços; dentre os quais, os essenciais, mas acabou deixando de abordar sobre a situação do funcionalismo público, razão pela qual consideraram-na, sem detença, inaplicável à espécie.

Vislumbrando-se uma solução para o impasse, propôs-se, na Câmara dos Deputados, o projeto de lei (PL 981/2007) que pretende regular o direito de greve no âmbito do serviço público, estando já em tramitação no Congresso Nacional e de cuja aprovação depende para entrar em vigor.

É importante lembrar que, no decorrer do ano de 2007, inúmeras greves eclodiram nos diversos setores da administração direta e indireta, inclusive em atividades essenciais, como as da saúde e segurança públicas e que, em face de sua relevância, culminaram em negociações heterodoxas.

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a se manifestar sobre a questão, por ocasião do julgamento dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712 – ajuizados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará (Sinjep), em 25 de outubro de 2007.

Os referidos sindicatos buscavam assegurar o direito de greve para seus filiados e reclamavam da omissão legislativa do Congresso Nacional em regulamentar a matéria, conforme determina o artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

### O Remédio utilizado — Mandado de Injunção

Em análise sobre o cabimento do Mandado de Injunção à espécie, o STF afirmou que o art. 5º, LXXI, da Constituição, previu expressamente a concessão do Mandado de Injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornasse inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, o que estaria a ocorrer *in casu*.

Desta forma, a jurisprudência do STF firmou entendimento de que o julgamento do Mandado de Injunção tem como finalidade verificar se há mora, ou não, da autoridade ou do Poder de que depende a elaboração de lei regulamentadora do Texto Constitucional, cuja lacuna

torne inviável o exercício dos direitos, das liberdades e prerrogativas assegurados pela Carta Federal.

### A decisão do Supremo Tribunal Federal

O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu declarar a omissão legislativa quanto ao dever constitucional em editar lei que regulamentasse o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, aplicar ao setor, no que coubesse, a Lei de Greve vigente no setor privado (Lei 7.783/89).

A decisão do STF destacou a ausência de atitude do Congresso Nacional, que, desde a Constituição de 1988, não aprovou a lei específica para regulamentar a greve no serviço público. E, de maneira inédita, o STF decidiu comunicar ao órgão – Congresso Nacional – sua mora legislativa e aplicar a norma ao caso concreto; ou seja, aplicar ao caso a Lei nº 7.783/90.

### Fundamentação vencedora

O STF, ao decidir a questão, expôs sua preocupação quanto à não-assunção pelo Tribunal de um protagonismo legislativo. Por outro lado, em face das inúmeras situações ocorridas no país, em que as greves se realizam sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações absurdas ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, o Tribunal entendeu que sua não-atuação naquele momento configuraria quase como uma espécie de “omissão judicial”.

“POR TAL MOTIVO, UMA CONTINUADA CONDUTA OMISSIVA DO LEGISLATIVO PODERIA SER SUBMETIDA À APRECIÇÃO DO JUDICIÁRIO, QUE, CENSURANDO-A, PODERIA ATUAR DE FORMA A GARANTIR OS DIREITOS CONSTITUCIONAIS RECONHECIDOS.”

Foto: Manoel Guimarães





ocorre nos direitos alemão, austríaco e italiano, este com suas sentenças aditivas ou modificativas.

O argumento de que a Corte estaria então a legislar – o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º da Constituição do Brasil)<sup>2</sup> e a separação dos poderes (art. 60, § 4º, III)<sup>3</sup> – seria insubsistente. Na realidade, o STF exerceria, ao formular supletivamente a norma regulamentadora do artigo 37, VII, função normativa e não legislativa.

No mérito, acolheram a pretensão para aplicar a Lei nº 7.783/90 enquanto a omissão não estivesse devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos. Ademais, ressaltaram que a lei seria aplicável apenas no que coubesse, tendo em vista a peculiaridade inserta nos serviços públicos.

Fundamentação vencida

Da decisão divergiram parcialmente os ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio de Mello, que estabeleceram condições para a utilização da Lei de Greve, considerando a especificidade do setor público, já que a norma fora elaborada visando o setor privado, e limitaram a decisão às categorias representadas pelos sindicatos requerentes. Votaram pela garantia do exercício do direito de greve aos servidores públicos, mas afastaram a aplicação da Lei de Greve, por entenderem que esta se aplicaria somente ao setor privado.

O ministro Lewandowski, em seu voto, afastou a aplicação da Lei de Greve para os servidores públicos. Para ele, ao aplicar a lei, o STF estaria intrometendo-se, de forma indevida, na esfera da competência que a Carta Magna reserva com exclusividade aos representantes da soberania popular, eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto.

Apesar de afastar a aplicação da Lei de Greve, ele destacou a necessidade de ser assegurada, pelos servidores, a prestação dos serviços públicos inadiáveis nos casos de greve. Lewandowski também afastou a possibilidade dos governos adotarem medidas que inviabilizem ou limitem o direito de greve dos servidores públicos, como o corte do ponto dos servidores ou a imposição de multa pecuniária diária.

Considerações finais

O episódio marcado pela decisão do STF há de ser considerado como a primeira vez que o Tribunal impôs uma lei diante da falta de atuação do Congresso, haja vista não ser sua função a de legislar.

Restou evidente a conclusão de que a Corte já teria reconhecido, por mais de uma vez, a manifesta mora e omissão do Congresso Nacional no que respeita ao dever que lhe incumbiria de dar concreção ao preceito constitucional.

Por tal motivo, prevaleceu o entendimento de que o STF deveria formular supletivamente a norma regulamentadora de que carecia o artigo 37, VII, da Constituição. E, agindo desta forma, exercera a função normativa – de aplicar a norma ao caso concreto – e não legislativa.

Ou seja, ao atuar de forma a suprir a omissão legislativa, nas hipóteses de concessão do Mandado de Injunção, o Judiciário exerceria a função normativa, removendo um obstáculo criado pela inércia do poder competente para editar a norma regulamentadora faltante.

Pode-se concluir ainda que no caso de concessão do Mandado de Injunção, o Poder Judiciário formula a própria norma aplicável ao caso para produzir a norma de decisão a ultrapassar a omissão.

Cabe ressaltar que a referida decisão valerá até que o Congresso Nacional aprove uma lei específica para reger o tema, ou seja, será de caráter temporário até a promulgação de lei complementar prevista para regulamentar a greve dos servidores públicos. Por oportuno, cumpre salientar que o STF não poderia impor ao Congresso um prazo para votar a mencionada lei, pois a interpretação sistemática da Constituição Federal não a autoriza. Nem mesmo no processo objetivo – *in casu*, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão – isso é possível, o que se dirá em Mandado de Injunção, a revelar relação subjetiva. Há, portanto, de se aguardar a opção político-normativa da Casa competente.

Então, pode-se concluir que a mudança de entendimento somente foi possível com a alteração do *quorum* do Supremo, bem como com a situação alarmante pela qual viveu o país no decorrer do ano de 2007 – INSS, Receita, Controladores de Vão, Ibama, etc., fazendo com que o Tribunal abandonasse as regras atinentes à auto-aplicabilidade, eficácia das normas (se de eficácia contida ou limitada, etc) e à aplicação imediata das normas constitucionais.

Lado outro, ficou evidenciada a intenção da Corte em avançar no sentido de conferir maior efetividade ao Mandado de Injunção, dando, portanto, concreção a um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais concebidos pelo constituinte originário.

Por fim, é de ser considerada histórica esta decisão, cabendo, por conseguinte, os nossos cordiais cumprimentos aos ministros do Supremo Tribunal Federal.



NOTAS

<sup>1</sup> Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)  
VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.

<sup>2</sup> Art. 2º – São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> Art. 60 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)  
§ 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)  
III – a separação dos Poderes;